

Приложение к письму
от 24.08.2020 № 01-115-9590

**Экспертное заключение
на проект Положения о лицензировании образовательной деятельности
(далее - Проект)**

I. Общие замечания:

1.1. Представленный *Проект практически не отличается от действующего Положения о лицензировании образовательной деятельности*, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966. При этом рабочая группа, созданная в рамках "регуляторной гильотины", обращала внимание на несоответствие данного Положения целям "регуляторной гильотины".

1.2. Согласно Плану мероприятий ("дорожной карте") по реализации механизма "регуляторной гильотины", утвержденному Правительством Российской Федерации 29 мая 2019 года N 4714п-ПЗ6, для каждой сферы общественных отношений должна быть подготовлена *Целевая структура нормативного регулирования*, на основе которой должны вноситься изменения в действующее законодательство. Параметры лицензирования образовательной деятельности были установлены в разработанной рабочей группой в Структуре нормативного регулирования, положения которой, к сожалению, не учтены в Проекте.

1.3. Основной объем полномочий государственных органов исполнительной власти в сфере образования связан с разрешительной деятельностью и контрольно-надзорной деятельностью, которые должны быть "увязаны между собой". В соответствии со ст.90 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» государственная регламентация включает: лицензирование образовательной деятельности, государственную аккредитацию образовательной деятельности, государственный контроль (надзор) в сфере образования. Поскольку на сегодняшний день государственная аккредитация образовательной деятельности носит документарный характер и фактически является контрольно-надзорным мероприятием, то рассмотрение вопросов лицензирования без понимания механизмов обновления процедур аккредитации образовательной деятельности не является эффективным. Кроме того, в качестве обязательного требования законодательно установлено требование о недопустимости некачественного образования, а, в свою очередь, некачественное образование – предмет аккредитационной экспертизы и федерального государственного контроля качества образования.

1.4. Предложенные в Экспертном заключении "Высшей колы экономики" (НИУ ВШЭ) (а) классификация обязательных требований, предусматривающая выделение универсальных и специальных требований, (б) сокращение дублирующих требований, соответствуют концепции механизма «регуляторная гильотина» и могут быть поддержаны.

II. Замечания по Проекту:

Целью лицензирования является установление минимального набора обязательных требований к соискателю лицензии и лицензиату. При установлении таких требований к соискателю лицензии и лицензиату должны соотноситься затраты и вероятность наступления социально-значимых рисков. Такой подход позволяет исключить необоснованную административную нагрузку на организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность.

Тем не менее, представленный Проект содержит положения, которые являются избыточными, они не минимизируют внешний риск и не отвечают современному уровню технологического развития.

2.1. В соответствии с пунктом 1 Проекта данный документ устанавливает порядок лицензирования. Вместе с тем, *определение сферы его действия как «установление порядка» не означает, что документ носит исключительно процедурный характер*. Проект содержит обязательные требования, несоблюдение которых в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» является основанием для внеплановой проверки, а также приостановления лицензии на основании положений статей 19, 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

2.2. В структуре нормативного регулирования в сфере образования было определено, что лицензионные требования будут исчерпывающим образом прописаны в Положении о лицензировании без отсылки к Федеральным государственным образовательным стандартам (ФГОС). Дублирование требований ФГОС и лицензионных требований не отвечает принципиально различным целям установления данных требований. Кроме того, что очень важно, в результате сохранения привязки лицензирования к требованиям ФГОС игнорируются собственные образовательные стандарты образовательных организаций, возможность принятия которых установлена в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ». Собственные стандарты являются определенной альтернативой¹ и «привязка» лицензионных требований к ФГОС снижает ценность положений Федерального закона от

¹ В ч.1 и 2. ст. 11 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» указывается, что ФГОС и собственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся. То есть, речь идет о констатации их равной юридической силы для регулирования образовательных отношений. А уже в ч. 10 данной статьи определяется, что требования собственных образовательных стандартов не могут быть ниже соответствующих ФГОС. Это нивелирует изначальное значение собственных образовательных стандартов как способа оперативного реагирования ведущих вузов на потребности *рынка труда* (в т.ч. регионального) и *направления инновационного развития экономики*, потребности социальной сферы и пр., делающих образование более востребованным, конкурентоспособным, соответствующим потребностям региональных рынков, различных отраслей экономики. Кроме того, до сих пор не определены признаки и критерии, посредством которых уровень требований ОС может оцениваться как «не ниже» ФГОС.

29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» о самостоятельности отдельных образовательных организаций в части установления собственных стандартов.

2.3. Часть 15 статьи 91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» определяет, что лицензионные требования и условия, установленные в положении о лицензировании образовательной деятельности, должны учитывать особенности осуществления образовательной деятельности при реализации образовательных программ с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. *Представляется, что законодатель, формулируя данное положение, ориентировался на цель лицензирования и «учет особенностей», связанных не с установлением дополнительных требований, а, скорее, требований, отвечающих особенностям реализации таких программы.*

В проекте при формулировке требований к материально-техническим ресурсам учтены особенности реализации программ по сетевой форме и организации образовательной деятельности в форме практической подготовки. При этом не учтены особенности при осуществлении образовательной деятельности исключительно в дистанционном формате посредством электронного обучения. Представляется, что применительно к осуществлению образовательной деятельности исключительно в дистанционном режиме *избыточны и не отвечают цели лицензирования требования* о предоставлении санитарно-эпидемиологического заключения (помещения, оборудование не используется для осуществления образовательной деятельности); заключения о пожарной безопасности (отсутствует риск небезопасного образования); специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья. Напротив, из пункта 6 проекта следует, что наличие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды – дополнительное условие (наряду с общими условиями) для образовательных программ с применением исключительно электронного обучения. Аналогичное положение содержит пункт 8 проекта.

2.4. В Проекте часто встречаются отсылочные нормы к Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ», тогда как *обязательное требование должно соответствовать закону, а не дублировать его.*

2.5. Обязательные требования к образовательной деятельности не должны дублировать другие обязательные требования. Санитарно-эпидемиологическое заключение, заключение о соответствии требованиям пожарной безопасности, строго говоря, не являются требованиями законодательства об образовании. *Полагаем, что нет необходимости дублировать обязательность этих требований в положении о лицензировании.*